

# Pendirian Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS): Pengalaman Mengatasi Krisis

by Zulkarnain Sitompul

## A. Pendahuluan

Krisis perbankan yang melanda Indonesia pada 1997 memperlihatkan adanya kelemahan struktural pada sistem perbankan. Setidaknya terdapat 5 faktor yang mengakibatkan kondisi mikro perbankan menjadi rentan terhadap gejolak. *Pertama*, adanya jaminan terselubung (*implicit guarantee*) dari bank sentral atas kelangsungan hidup suatu bank. *Kedua*, sistem pengawasan yang kurang efektif. *Ketiga*, besarnya pemberian kredit dan jaminan baik langsung maupun tidak langsung kepada individu/kelompok usaha yang terkait dengan bank. *Keempat*, lemahnya kemampuan manajerial bank. *Kelima*, kurang transparannya informasi mengenai kondisi perbankan.<sup>1</sup> Kelemahan tersebut menimbulkan moral hazard pada industri perbankan.

Moral hazard membuat rentannya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Masalah *moral hazard* semakin mengental sejak liberalisasi perbankan pada Oktober 1988 yang dikenal dengan Pakto 1988 yang merupakan kelanjutan liberalisasi di sektor perbankan yang dimulai sejak 1 Juni 1983. Struktur kepemilikan pada industri perbankan turut memperparah masalah *moral hazard*. Perbankan Indonesia didominasi oleh bank-bank milik pemerintah yang berasal dari struktur kolonial. Sedangkan bank-bank milik swasta hampir seluruhnya dimiliki atau merupakan bagian dari konglomerat besar yang bergerak di bidang usaha non-bank seperti properti dan manufaktur. Dengan kondisi perbankan yang sedemikian itu maka tidak mengherankan apabila banyak terjadi praktik-praktik perbankan yang tidak sehat mulai dari kegiatan yang secara jelas melanggar ketentuan sampai kepada perbuatan yang melanggar etika bisnis.

Buruknya kondisi perbankan tersebut diperparah dengan belum tegasnya mekanisme *exit policy* dan berlarut-larutnya penyelesaian bank-bank bermasalah.<sup>2</sup> Kondisi ini mengakibatkan mudah hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Hal ini terbukti pada saat dilikuidasinya 16 bank pada 1 November 1997 yang mengakibatkan sejumlah bank mengalami *rush*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>. Bank Indonesia, *Laporan Tahunan 1997/1998*, (Jakarta: Bank Indonesia, Juni 1998), hal.2-3.

<sup>2</sup>. Widigdo Sukarman, "Upaya Penyehatan Perbankan dan Sektor Riil," *Bisnis & Ekonomi Politik Quarterly Review of the Indonesia Economy*, (Vol. 3, No. 1, Januari 1999), hal.21.

<sup>3</sup> Menurut Mochtar Riady keputusan untuk melikuidasi bank-bank tersebut merupakan tindakan yang dilakukan terburu-buru tanpa memperhitungkan akibat yang dahsyat (panik) terhadap sistem perbankan. Hal tersebut merupakan

Pada pertengahan Desember 1997, 154 bank yang merupakan setengah dari total aset perbankan mengalami, dengan tingkat yang bervariasi, kehilangan simpanan. Selama Desember 1997 bantuan likuiditas Bank Indonesia yang dimaksudkan untuk membantu bank-bank yang sedang mengalami rush tersebut meningkat dari Rp. 13 triliun menjadi Rp.31 triliun atau setara dengan 5% GDP.<sup>4</sup> Penarikan dana besar-besaran tersebut terlihat dari meningkatnya jumlah uang kartal yang dipegang masyarakat. Berdasarkan data Bank Indonesia uang kartal yang dipegang masyarakat melonjak tajam dari Rp 24,9 triliun pada akhir Oktober 1997 menjadi Rp 37,5 triliun pada akhir Januari 1998, dan jumlah ini terus meningkat hingga mencapai puncaknya pada bulan Juli 1998 sehingga mencapai Rp.45,4 triliun.<sup>5</sup>

Pada saat mata uang rupiah terdepresiasi dari sekitar Rp.2.400,- per USD pada pertengahan Januari 1997 menjadi sekitar Rp.14.000,- per USD dan terjadinya *rush* pada perbankan serta ancaman hiperinflasi dan kehancuran sistem perbankan, pemerintah menetapkan strategi pemulihan pada akhir Januari 1998. Terdapat tiga elemen pemulihan yang diambil yaitu: (1) pemberlakuan *blanket guarantee* bagi seluruh nasabah dan kreditur bank nasional yang berlaku minimum dua tahun dengan maksud untuk memulihkan kepercayaan masyarakat pada bank dan memberikan waktu pada pemerintah untuk mengatasi situasi perbankan; (2) mendirikan BPPN untuk jangka waktu terbatas dengan cakupan tanggung jawab untuk mengatasi krisis perbankan; dan (3) menyiapkan kerangka restrukturisasi perusahaan.<sup>6</sup> Salah satu program restrukturisasi tersebut adalah mendirikan lembaga penjamin simpanan.

## B. Penerapan *Blanket Guarantee*

*Blanket Guarantee* ditetapkan dalam Keputusan Presiden No.26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum yang diumumkan pada 27 Januari 1998. Lembaga penyelenggara program penjaminan tersebut adalah Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) sejak Januari sampai dengan Juli 1998. Sejak Agustus 1998 sampai dengan Januari 2000 dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Namun sejak diberlakukannya Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang menetapkan Bank Indonesia sebagai lembaga independen, maka pelaksanaan program penjaminan diserahkan kembali kepada BPPN.

---

pertanda bahwa IMF tidak mengerti peta permasalahan perbankan Indonesia. Alasan yang dikemukakan oleh Mochtar Riady adalah bahwa perbankan Indonesia pada saat itu dapat dibagi menjadi tiga golongan bank yaitu : Pertama, bank-bank yang sudah bermasalah sebelum krisis moneter Agustus 1997 yang ciri-cirinya adalah pemberian kredit terlalu dipusatkan pada pemilik bank atau perusahaan kelompok sehingga melanggar BMPK, pemberian kredit terlalu dipusatkan kepada beberapa nasabah perusahaan besar, dana masyarakat dalam valuta asing melampaui 30% dari dana bank total, terlibat secara aktif dalam transaksi derivatif valuta asing, loan to deposit ratio di atas 120% dan mis-match mengenai tenggang waktu pengembalian hutang pokok, kredit bermasalah menumpuk dan menimbulkan masalah solvabilitas, dan penyeteroran modal fiktif untuk mengejar pertumbuhan bank (*size*). Kedua, bank-bank yang mengalami masalah sesudah terjadinya krisis moneter. Ketiga, bank-bank yang masih bertahan dan berjalan normal walaupun sudah dihantam oleh berbagai badai. Lihat, Mochtar Riady, *Mencari Peluang di Tengah Krisis*, (Jakarta: Universitas Pelita Harapan, 1999), hal.141-142. Pencabutan ijin usaha 16 bank tersebut dilakukan dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 524-539/KMK.017/1997 tanggal 1 November 1997.

<sup>4</sup> Carl-Johan Lindgren (a), et al., *Financial Sector Crisis and Restructuring Lesson from Asia*, (Washington DC: International Monetary Fund, 2000), hal. 59.

<sup>5</sup> Bank Indonesia, "Bantuan Likuiditas Bank Indonesia," dapat diakses pada [www://bi.go.id](http://www://bi.go.id)

<sup>6</sup> Charles Enoch, et.al. "Indonesia: Anatomy of a Banking Crisis Two Years of Living Dangerously 1997-99," *IMF Working Paper*, WP/01/52 (Washington DC: International Monetary Fund, May 2001), hal.13-14.

*Blanket guarantee* berisikan komitmen penuh dari pemerintah kepada nasabah penyimpan dan sebagian besar kreditur bahwa tagihan mereka pasti dibayar. *Blanket guarantee* merupakan skim penjaminan yang umumnya diberlakukan pada saat sistem perbankan yang mengalami *systemic failure*. Skim ini dimaksudkan untuk mencegah kehancuran sistem perbankan secara keseluruhan yaitu dengan meningkatkan kepercayaan masyarakat pada industri perbankan. Disamping itu pemberlakuan *blanket guarantee* juga dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah melaksanakan dan menyelesaikan program restrukturisasi.

Cakupan blanket guarantee meliputi *on balance sheet* dan *off balance sheet*. *On balance sheet* meliputi seluruh dana pihak ketiga, pinjaman yang diterima dan surat berharga jangka pendek, menengah dan panjang. Sedangkan *off balance sheet* meliputi kewajiban yang timbul karena transaksi impor, kewajiban lain yang timbul atas dasar UCP 500 yang ada *underlying, standby L/C*, garansi bank, transaksi *currency swap* dan Surat Kredit Berdokumen Dalam Negeri (SKBDN).

Pemberlakuan *blanket guarantee* berawal dari sejarah panjang perjalanan perbankan Indonesia. Pada awal pembangunan perbankan Indonesia masih bersifat tertutup dengan struktur perbankan yang dikuasi oleh bank pemerintah. Pada tahun 1988 dilakukan liberalisasi perbankan dengan mempermudah pendirian dan pembukaan kantor cabang. Namun liberalisasi yang dilakukan tidak diikuti antara lain dengan pengaturan mengenai mekanisme *exit* yang lengkap seperti misalnya pendirian asuransi simpanan. Meskipun hal ini sudah dimatangkan oleh pembuat Undang-Undang dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Penjelasan Pasal 30 UU tersebut menetapkan, bahwa dalam rangka pembinaan perbankan, maka jika keadaannya telah memungkinkan, untuk lebih menjamin uang pihak ketiga yang dipercayakan kepada bank-bank, dapat diadakan suatu asuransi deposito dengan tujuan pembinaan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.

Ketiadaan lembaga penjamin simpanan yang dimaksudkan untuk melindungi nasabah penyimpan ini berusaha diisi dengan berbagai ketentuan yang disajikan secara kronologis berikut ini:

1. Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 28 Tahun 1968 tentang Deposito Berjangka untuk Pembangunan yang dikeluarkan pada tanggal 19 September 1968 yang memperkenalkan Deposito Berjangka Untuk Pembangunan yang suku bunganya ditetapkan oleh Pemerintah (Deposito Inpres).
3. Pengumuman Direksi Bank Negara Unit I (Sekarang Bank Indonesia) No. Peng. 43/DIR/68 tanggal 23 September 1968 tentang Deposito Berjangka Bank-bank Pemerintah yang salah satu ketentuannya yang penting adalah Bank Sentral menjamin sepenuhnya pembayaran kembali deposito tersebut (Deposito Inpres) pada tanggal pelunasannya
4. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 4/8-KEP.DIR, tanggal 15 Juli 1971 tentang Penyelenggaraan TABANAS (Tabungan Pembangunan Nasional) dan TASKA (Tabungan Asuransi Berjangka) yang diwajibkan bagi bank-bank dengan suku bunga ditetapkan oleh Bank Indonesia.
5. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 4/32-KE.DIR tanggal 22 Maret 1972 tentang Perubahan dan Tambahan Ketetapan-ketetapan Dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 4/8-KEP.DIR tanggal 15 Juli 1971 yang salah satu isinya

yang terpenting adalah segala bentuk TABANAS dan TASKA dijamin pembayarannya oleh Bank Indonesia.

6. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 22/63/Kep/Dir tanggal 1 Desember 1989 tentang Penyelenggaraan Tabungan yang mencabut SK Direksi BI No.4/8-KEP.DIR 15 Juli 1971 dan SK Direksi No.4/32-KEP.DIR tanggal 22 Maret 1972.
7. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 16/7/Kep/Dir tanggal 1 Juni 1983 tentang Deposito Berjangka Pada Bank-bank Umum Pemerintah dan Bank Pembangunan Indonesia yang menegaskan kembali, bahwa Bank Indonesia tetap menjamin deposito tersebut.
8. Surat Edaran Bank Indonesia No. 16/2/UPUM tanggal 1 Juni 1983 perihal yang sama dengan SK Direksi No. 16/7/Kep/Dir tersebut pada no.7.
9. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 22/65/Kep/Dir tanggal 1 Desember 1989 tentang pencabutan SK No. 16/7/Kep/Dir tersebut pada angka 7, sehingga jaminan Bank Indonesia untuk deposito sudah ditiadakan.
10. Surat Edaran Bank Indonesia No. 22/133/UPG tanggal 1 Desember 1989 tentang penyelenggaraan tabungan. Salah satu hal penting yang diatur Surat Edaran ini adalah jaminan Bank Indonesia terhadap TABANAS dan TASKA dicabut. Selanjutnya disebutkan, bahwa untuk dapat memelihara kepercayaan masyarakat terhadap tabungan yang diselenggarakan, bank-bank hendaknya memelihara kesehatannya dengan baik. (butir 3).
11. Surat Edaran Bank Indonesia No. 22/135/UPG tanggal 1 Desember 1989 tentang pencabutan Surat Edaran BI No. 16/2/UPUM tersebut pada butir 8, sehingga jaminan BI bagi deposito dihapuskan.
12. Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank (LN. 1973 No. 43, TLN No. 3012) yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut ketentuan dalam UU No. 13 Tahun 1968. Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan pada tanggal 22 Agustus 1973 ini mengatur, bahwa semua bank kecuali bank asing diwajibkan menjaminkan simpanan uang pihak ketiga padanya baik berupa giro, deposito maupun tabungan. Selanjutnya disebutkan, bahwa Bank Indonesia adalah merupakan badan penyelenggara jaminan simpanan uang pada bank mengingat tugas Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawas bank. Dalam hal terjadi likuidasi bank, maka Bank Indonesia juga yang bertindak sebagai likuidatur dan pengampu. Pada waktu itu jaminan simpanan uang pada bank dibatasi setinggi-tingginya Rp.1.000.000.- (satu juta rupiah), suatu jumlah yang saat ini sudah dirasakan kecil.

Rangkaian peraturan di atas mencerminkan kesadaran pemerintah akan pentingnya pemberian jaminan kepada nasabah penyimpan sebagai upaya untuk memperkuat sistem perbankan. Namun demikian pada saat ditetapkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara RI tahun 1992 no. 31) pada tanggal 25 Maret 1992 yang mencabut Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, keinginan untuk membentuk suatu sistem perlindungan nasabah yang tetap kurang mendapat perhatian sebagaimana halnya dengan Undang-Undang No. 13 tahun 1968.

Untuk melengkapi kekurangan Undang-Undang Perbankan tersebut pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1996 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Ijin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 125 tahun 1999. Namun demikian ketentuan tentang likuidasi bank tersebut masih belum dapat menjamin dana masyarakat yang tersimpan pada bank yang dilikuidasi.

### C. Biaya Blanket Guarantee

Biaya yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan blanket guarantee antara lain adalah bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Istilah BLBI dikenal sejak 15 Januari 1998 sebagaimana ditegaskan Pemerintah dalam *Letter of Intent* kepada *International Monetary Fund (IMF)* yang kemudian disetujui oleh IMF dan menjadi persyaratan yang ditetapkan oleh IMF.<sup>7</sup> BLBI adalah fasilitas Bank Indonesia yang digunakan untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran dan sektor perbankan agar tidak terganggu karena ketidakseimbangan (*mismatch*) antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank, baik jangka pendek maupun panjang. Dalam pengertian luas *liquidity support* merupakan bantuan likuiditas Bank Indonesia diluar kredit likuiditas Bank Indonesia.<sup>8</sup> Bantuan likuiditas tersebut meliputi kredit subordinasi, kredit likuiditas darurat dan fasilitas diskonto I dan II. BLBI yang diberikan dalam masa krisis mencakup bantuan likuiditas kepada bank untuk menutup kekurangan likuiditas terutama yang berupa saldo debit, fasilitas diskonto dan Surat Berharga Pasar Uang Khusus (SBPUK) serta dana talangan dalam rangka kewajiban pembayaran luar negeri.<sup>9</sup>

Dalam keadaan kesulitan likuiditas bank-bank yang bersifat sistemik, Pemerintah dihadapkan pada dua pilihan kebijakan, yaitu membiarkan bank-bank dikenakan sanksi stop kliring sehingga berguguran secara massal dan dalam tempo singkat atau melakukan tindakan penyelamatan. Kebijakan yang dipilih adalah melakukan penyelamatan karena dalam situasi krisis multi dimensi seperti itu kebijakan untuk menutup bank bukanlah opsi yang realistis. Langkah ini merupakan bagian dari program pemulihan ekonomi hasil kesepakatan dengan IMF akhir Oktober 1997.<sup>10</sup>

Apabila penghentian kliring dilakukan maka hal tersebut akan terkena kepada 55,2% dari total seluruh industri perbankan. *Eksposure* kewajiban yang harus dibayar sangat besar mencapai sekitar Rp 293,1 triliun atau Rp 395 triliun dengan jumlah rekening 12,6 juta dan kantor sejumlah 2220. Efek domino yang dapat terjadi adalah apabila bank-bank itu di-stop kliring, tagihan antar bank sekitar Rp 29,4 triliun tak akan terbayar yang pada gilirannya akan menimbulkan dampak negatif bagi bank-bank pemilik tagihan. Di sektor riil, stop kliring itu akan memutus sebagian besar sistem pembayaran, sehingga lalu lintas perdagangan akan terhenti.

---

<sup>7</sup>. Lihat *Letter of Intent (LOI)* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP)* tanggal 15 Januari 1998.

<sup>8</sup>. Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan berbagai skim kredit likuiditas BI untuk mendukung program pemerintah, seperti skim kredit KUD, Kredit Usaha Tani, kredit koperasi dan sebagainya.

<sup>9</sup>. J. Soedradjad Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*, (Jakarta: LP3ES, Agustus 2001), hal. 250.

<sup>10</sup>. Sukowaluyo Mintohardjo, *BLBI Simalakama Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto*, (Jakarta: Penerbit RESI, 2001), hal. 126.

Biaya yang harus dibayar apabila opsi penutupan bank diperkirakan mencapai Rp 395,0 trilyun dan belum memperhitungkan ongkos gejolak sosial yang timbul sebagai akibat kepanikan masyarakat. Penting untuk dicatat bahwa situasi yang dihadapi bank-bank pada waktu itu adalah *illiquid*, bukan *insolvent* sehingga mencerminkan bahwa dalam kondisi *rush*, bank yang sehat pun tidak akan mampu mengatasi kesulitan likuiditas tanpa bantuan Pemerintah.

Table berikut menunjukkan alasan tidak dilakukannya penutupan bank dan memberlakukan *blanket guarantee*:

**Besarnya dana pihak ketiga yang harus  
dibayar dalam sistem perbankan**

	<u>December 1997</u>	<u>December 1998</u>
a. Total Perbankan tanpa Bank Asing		
b. Utang Luar Negeri (valas)	376,8 triliun	584,5 triliun
Dana pihak ketiga dan Utang Luar Negeri	<u>77,6 triliun</u>	<u>95,7 triliun</u>
Jumlah Penyaluran BLBI	454,4 triliun	680,2 triliun
	48,8 triliun	147,7 triliun*

Sumber : Bank Indonesia. \* Posisi BLBI pada Desember 1998 mencapai Rp 147,7 triliun. Pada saat dilakukan kesepakatan bersama antara Menteri Keuangan dan Gubernur BI pada 6 Februari 1999, posisi BLBI direvisi menjadi Rp 144,54 triliun.

Apabila tidak diberikan bantuan kepada perbankan, maka akan terjadi *rush* sebesar Rp.454,4 triliun (Desember 1997) atau Rp.680,2 triliun (Desember 1998), jauh lebih besar dari jumlah BLBI yaitu Rp.48,8 triliun (Desember 1997) atau Rp. 147,7 triliun (Desember 1998).

Sementara itu, utang luar negeri perbankan yang berbentuk valuta asing juga menimbulkan tekanan tersendiri. Kepercayaan bank-bank di luar negeri kepada bank-bank di dalam negeri (dalam rangka perdagangan) berkurang karena dengan depresiasi Rupiah menyebabkan timbulnya tunggakan pembayaran hutang luar negeri dan dalam rangka perdagangan luar negeri sebesar Rp.77,6 triliun (Desember 1997) atau Rp.95,7 triliun (Desember 1998). Akibatnya *credit line* kepada bank-bank di dalam negeri dihentikan dan tidak lagi menerima L/C yang dikeluarkan oleh bank-bank di Indonesia.<sup>11</sup>

Sebagai jalan keluar, Pemerintah melalui *Frankfurt Agreement* melakukan kesepakatan dengan kreditur luar negeri agar mereka bersedia membuka kembali *credit line* tersebut serta kesediaan merestrukturisasi utang luar negeri bank. Untuk itu, kreditur mensyaratkan agar Pemerintah dapat menyelesaikan tunggakan *trade finance* dan utang luar negeri perbankan. Komitmen atau kesepakatan itu dilakukan Pemerintah, namun mengingat keterbatasan dana yang dimiliki Pemerintah, maka BI diminta melakukan pembayaran sehingga menimbulkan dana talangan BI dalam rangka kewajiban pembayaran tunggakan *trade finance* dan utang luar negeri bank.

<sup>11</sup>. J. Soedradjad Djiwandono, *Op.cit*, 218

Jumlah BLBI yang disalurkan mencapai Rp 144,54 dan dapat dikategorikan dalam beberapa kebijakan. *Pertama*, BLBI yang ditujukan untuk mengatasi kesulitan likuiditas bank yaitu saldo debit, SBPUK dan fasilitas diskonto (Rp 129,40 triliun). *Kedua*, dalam rangka pembayaran seluruh sisa dana masyarakat pada 16 Bank Dalam Likuiditas dan Bank Beku Operasi (Rp 6,015 triliun). *Ketiga*, BLBI berupa dana talangan untuk pembayaran tunggakan *trade finance* kepada kreditur luar negeri (Rp 9,13 triliun). Untuk kategori pertama, dilakukan berdasarkan kebijakan Pemerintah tidak memberlakukan stop kliring, sedangkan kategori kedua dan ketiga, berdasarkan kebijakan penjaminan Pemerintah baik dalam *blanket guaranty* (Keppres No. 26 tahun 1998) maupun *penjaminan luar negeri* (Keppres No. 120 tahun 1998).

#### D. Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)

Program pemantapan ketahanan sistem perbankan dilakukan secara bersamaan dengan penyehatan lembaga perbankan dengan membuat suatu kondisi yang mendukung terciptanya sistem perbankan yang tangguh. Kondisi tersebut diciptakan melalui perbaikan infrastruktur, peningkatan mutu pengelolaan perbankan (*good corporate governance*) dan penyempurnaan pengaturan dan pengawasan bank.

Lingkungan yang kondusif perlu dibuat untuk memperbaiki kondisi sistem perbankan yang sedang dalam proses penyehatan. Hal tersebut diwujudkan antara lain melalui dengan pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang menggantikan program penjaminan Pemerintah. Kebijakan untuk mendirikan lembaga penjamin simpanan tertuang dalam Pasal 37B Undang-undang No.10 Tahun 1998 yang menetapkan bahwa bank wajib menjamin simpanan masyarakat pada bank dan untuk itu perlu dibentuk suatu asuransi simpanan berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Mekipun pendirian lembaga penjamin simpanan dimatikan dalam bentuk Peraturan Pemerintah namun sebagai tindak lanjut dari mandat Pasal 37 B tersebut pemerintah menerbitkan UU No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) tanggal 22 September 2004 dan mulai berlaku efektif 22 September 2005. Undang-undang ini menetapkan LPS sebagai lembaga publik yang independen, transparan dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bertanggung jawab kepada Presiden.

UU No. 24 Tahun 2004 juga memperluas fungsi dan wewenang LPS sehingga tidak terbatas pada penjaminan simpanan nasabah, tetapi meliputi pula fungsi pemeliharaan stabilitas sistem perbankan. Dalam menjalankan fungsinya LPS turut pula merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan penyelesaian bank gagal (bank resolution) yang tidak berdampak sistemik dan melaksanakan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik. Secara garis besar LPS memiliki dua tugas utama yaitu sebagai penjamin dana nasabah penyimpan bank dan sebagai likuidator bank gagal.

##### a. LPS Sebagai Penjamin Dana Nasabah

Sebagai penjamin dana nasabah penyimpan bank, LPS memiliki kesamaan dengan penanggungan (*borgtocht*) yang dikenal dalam hukum perdata. Disamping itu LPS juga memiliki kesamaan dengan dengan asuransi. Pasal 1820 KUHPperdata merumuskan penanggungan sebagai suatu persetujuan dengan mana seorang pihak ketiga, guna

kepentingan si berutang, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatannya si berhutang, manakala orang ini sendiri tidak memenuhinya. Perjanjian penanggungan bersifat *accessoir*. Keberadaan perjanjian penanggungan tergantung pada adanya perjanjian lain. Dilihat dari sudut ini maka dapat dikatakan bahwa LPS adalah penanggungan (*borgtoch*), bedanya adalah keberadaan LPS tidak berdasarkan adanya perikatan lain.

LPS dapat pula dipersamakan dengan asuransi. Pasal 246 KUHDagang menetapkan pertanggungan adalah perjanjian dengan mana penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung dengan menerima premi, untuk memberikan penggantian kepadanya karena suatu kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, yang mungkin dideritanya akibat dari suatu kejadian. Selanjutnya Pasal 1 angka 1 UU No.2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian merumuskan asuransi atau pertanggungan sebagai perjanjian antara dua pihak atau lebih, dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung, dengan menerima premi, untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita tertanggung, yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberikan suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggunkan.

Dari rumusan tentang asuransi di atas dapat disimpulkan bahwa LPS mirip dengan perusahaan asuransi. Namun sedikitnya terdapat empat perbedaan antara LPS dengan asuransi. Pertama, kebangkrutan bank bukan suatu kejadian yang berdiri sendiri sedangkan yang dijamin dalam asuransi adalah suatu peristiwa tertentu. Kedua, asuransi umum ditujukan untuk melindungi risiko akibat *act of God* atau tindakan pihak lain yang tidak dapat dikontrol oleh pihak tertanggung. Sedangkan kebangkrutan bank sering kali disebabkan perbuatan diri sendiri, yaitu kesalahan manajemen. Ketiga, Tujuan utama LPS tidak saja menjamin simpanan nasabah penyimpan, akan tetapi juga menjamin kelangsungan usaha individual bank. Keempat, LPS didukung penuh oleh pemerintah. Sedangkan dukungan pemerintah pada perusahaan asuransi tidak lumrah dilakukan.

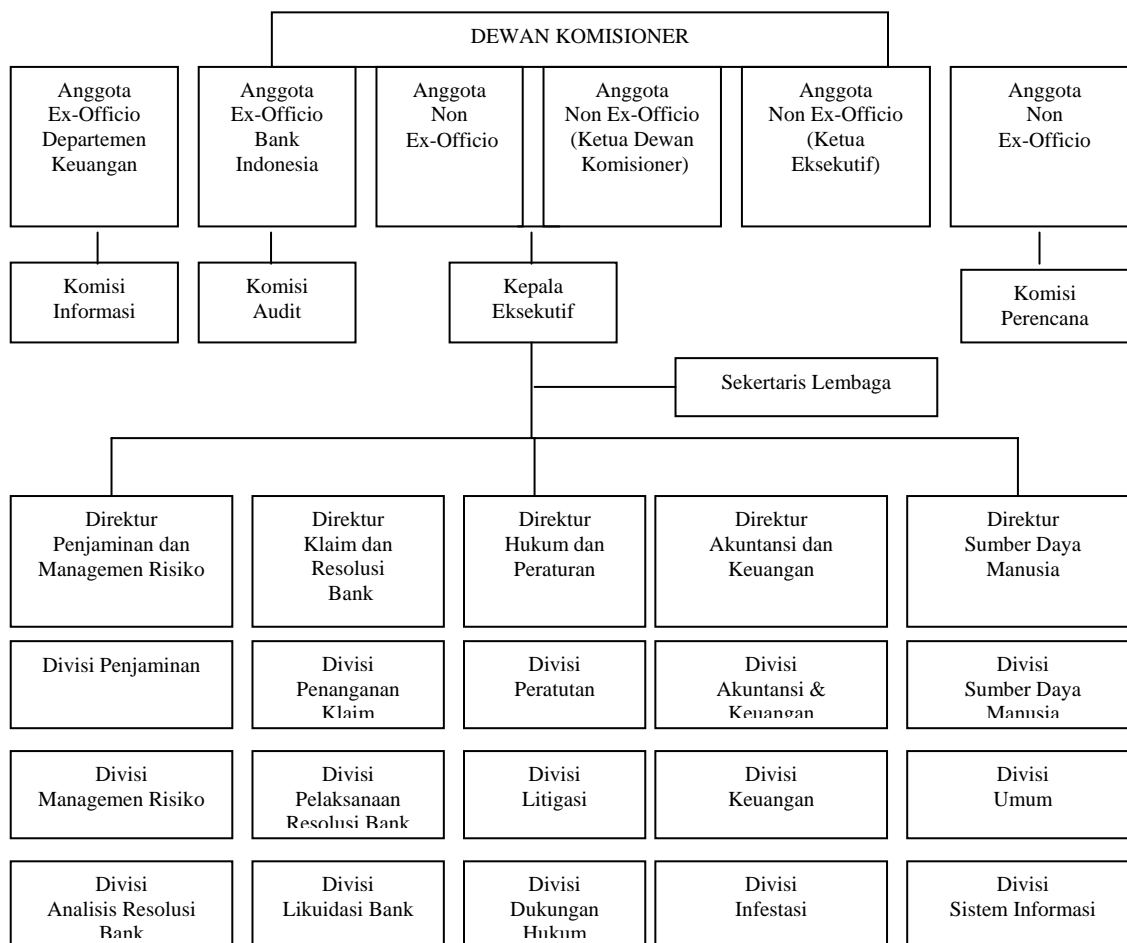
#### **b. LPS Sebagai Penyelenggara Skim Penjaminan Simpanan**

LPS adalah badan hukum; independen, transparan, akuntabel dan bertanggung jawab kepada presiden. Oleh karena, kebijakan penjaminan berdampak pada sektor perbankan dan fiskal, maka di dalam LPS terdapat wakil dari masing-masing otoritas yang berwenang di sektor perbankan dan fiskal. Keberadaan para wakil otoritas dimaksudkan untuk bersama-sama merumuskan kebijakan penjaminan yang dapat mendukung kebijakan sektor-sektor tersebut. Meskipun demikian pelaksanaan kebijakan tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab dan kewenangan LPS tanpa dapat dicampurtangani oleh pihak manapun.

Organisasi LPS terdiri atas Dewan Komisioner dan Kepala Eksekutif. Dalam hal ini, Dewan Komisioner adalah pimpinan LPS yang berkompoten untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan serta melakukan pengawasan dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang LPS. Dewan Komisioner ini dipimpin oleh seorang Ketua Dewan Komisioner, yang beranggotakan: (a) satu orang pejabat setingkat eselon I Departemen Keuangan yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan; (b) satu orang unsur pimpinan Lembaga

Pengawas Perbankan (LPP) yang ditunjuk oleh pimpinan LPP<sup>12</sup>; (c) satu orang dari unsur pimpinan Bank Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Bank Indonesia, dan (d) tiga orang anggota yang berasal dari dalam dan/atau dari luar LPS. Adapun tata tertib dan tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Komisiner ditetapkan dalam Keputusan Dewan Komisiner. Untuk melaksanakan kegiatan operasional LPS, salah satu anggota Dewan Komisiner diangkat menjadi Kepala Eksekutif yang tugas dan wewenangnya ditetapkan dalam Keputusan Dewan Komisiner.

### STRUKTUR ORGANISASI LPS



Hal yang tidak kalah pentingnya adalah pemberian perlindungan hukum bagi Dewan Komisiner dan karyawan LPS. Karyawan yang melakukan pekerjaannya dengan itikad baik perlu dilindungi dari gugatan atau ancaman pidana. Menyangkut kekebalan ini, UU LPS menetapkan bahwa dalam penyelesaian dan penanganan bank gagal, LPS memiliki kewenangan : (1) mengambil alih dan menjalankan segala hak

<sup>12</sup> . Berdasarkan 34 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Sebagaimana Telah Diubah dengan UU No.3 Tahun 2004, pengawasan bank akan dialihkan dari Bank Indonesia kepada lembaga pengawas sektor keuangan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.

dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS); (2) menguasai dan mengelola aset dan kewajiban bank gagal yang diselamatkan; (3) meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat bank gagal dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan (4) menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.

Sedangkan Pasal 79 UU LPS menetapkan, bahwa dalam hal berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, anggota Dewan Komisiner atau mantan anggota Dewan Komisiner, Kepala Eksekutif atau mantan Kepala Eksekutif, dan/atau pegawai LPS atau mantan pegawai LPS, diwajibkan untuk membayar ganti rugi kepada pihak-pihak lain, namun sepanjang yang bersangkutan melaksanakan tugas, wewenang, dan/atau fungsi tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka LPS membayar ganti rugi dimaksud, dan biaya penyelesaian perkara ditanggung oleh LPS. Kekebalan di atas misalnya juga dimiliki oleh Dewan Gubernur dan pejabat Bank Indonesia.<sup>13</sup>

### c. Pendanaan

Pengaturan tentang pendanaan memainkan peranan paling kritis dalam mendesain suatu sistem penjaminan simpanan. Sistem yang didesain secara baik harus dapat menjamin tersedianya dana yang cukup untuk dapat menghadapi dengan baik permasalahan yang muncul. Dana yang tidak cukup dapat memperlambat penyelesaian likuidasi bank dan meningkatkan secara signifikan jumlah biaya yang harus dikeluarkan. Desain pengaturan pendanaan akan menentukan apakah industri perbankan diminta untuk membayar biaya penjamin simpanan pada saat industri perbankan tersebut dalam keadaan sehat, atau pada saat industri perbankan tersebut mengalami masalah.

UU LPS menetapkan bahwa modal awal LPS ditetapkan sekurang-kurangnya Rp 4.000.000.000.000,00 (empat triliun rupiah) dan sebesar-besarnya Rp 8.000.000.000.000,00 (delapan triliun rupiah). Kekayaan LPS baik berbentuk investasi dan bukan investasi adalah aset negara yang dipisahkan, dan LPS bertanggung jawab atas pengelolaan dan penatausahaan semua asetnya.

Selanjutnya, Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 2005 tentang Modal Awal LPS menetapkan: (1) modal awal Lembaga Penjamin Simpanan sebesar Rp 4.000.000.000.000,00 (empat triliun rupiah); (2) modal awal tersebut berbentuk tunai dan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan; (3) modal awal tersebut berasal dari rekening Menteri Keuangan No. 502.000002 dengan nama Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi dalam rangka Penjaminan di Bank Indonesia; dan (4) neraca pembukuan Lembaga Penjamin Simpanan ditetapkan oleh Dewan Komisiner LPS.

Berdasarkan survey yang dilakukan IMF, mayoritas sistem penjaminan beroperasi berdasarkan tersedianya dana yang cukup yang langsung dapat dipergunakan apabila terjadi kebangkrutan bank. Keuntungan dari tersedianya dana yang cukup

---

<sup>13</sup> Pasal 45 Undang-undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menetapkan: Gubernur, Deputi Gubernur Senior, Deputi Gubernur, dan atau pejabat Bank Indonesia tidak dapat dihukum karena telah mengambil keputusan atau kebijakan yang sejalan dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini sepanjang dilakukan dengan iktikad baik.

tersebut adalah untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam hal terjadi ketidakstabilan pada sistem keuangan. Di samping itu, dana tersebut juga dapat diinvestasikan selama belum dipergunakan untuk berjaga-jaga terhadap kerugian yang akan dihadapi apabila terjadi kebangkrutan bank.

Suatu lembaga penjamin simpanan membutuhkan pendanaan yang cukup, *ex ante* atau *ex post*, lebih baik lagi apabila pendanaan tersebut berasal dari kontribusi para anggotanya. Penelitian yang dilakukan IMF menemukan bahwa 58 penjamin simpanan telah memiliki dana penjaminan yang cukup untuk dapat membantu penjamin membayar dengan segera nasabah penyimpan. Di lain pihak ada 9 penjamin simpanan yaitu Austria, Bahrian, Perancis, Gibraltart, Italia, Luxemburg, Belanda, Switzerland dan Inggris yang membebankan biaya secara *ex post* kepada bank-bank yang masih hidup pada saat nasabah penyimpan bank yang dilikuidasi harus dibayar. Gibraltar dan Inggris juga memiliki sejumlah dana untuk mendanai biaya administratif, dan bergantung pada penilaian *ex post* untuk membayar nasabah penyimpan dari suatu bank yang bangkrut.

Penjamin simpanan membutuhkan pendanaan secara mandiri untuk meningkatkan para bankir menjaga banknya agar tetap sehat. Dana tersebut haruslah cukup untuk memenuhi seluruh permintaan pada saat normal. Ada 68 negara yang memiliki penjamin simpanan yang memiliki paling tidak sebagian dari dana mandiri dan hanya ada dua negara, yaitu Chili dan Republik Dominika, yang bergantung sepenuhnya kepada dana pemerintah. Suatu skim yang bergantung pada akumulasi dana harus membebani anggotanya dengan premi yang cukup agar dapat membiayai skim tersebut. Besarnya dana yang harus dimiliki oleh suatu penjamin simpanan berkisar dari yang terendah yaitu 0,4 % dari simpanan seperti di Italia, sampai yang paling tinggi yaitu 20% sebagaimana di Kenya. Di Amerika Serikat, FDIC tidak mengenakan premi kepada bank yang sangat sehat apabila dana yang dikelolanya berada di atas target, yaitu 1,25% dari simpanan yang dijamin.

Besarnya premi yang dibutuhkan untuk menjaga tersedianya dana yang cukup bergantung pada kondisi sistem perbankan dan prospeknya dimasa depan. Pada tahun 1999 kisaran premi yang dibebankan kepada bank dimulai dari (untuk sementara) 0 % dari simpanan bagi bank yang sangat kuat di Amerika Serikat sampai serendah 0,005% di Bangladesh dan setinggi 2% di Venezuela.

#### d. Keanggotaan LPS

Seluruh bank yang melakukan kegiatan usaha di wilayah Republik Indonesia wajib menjadi anggota LPS termasuk kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri yang melakukan kegiatan usaha di Indonesia. Sedangkan cabang bank nasional yang beroperasi di luar negeri tidak menjadi anggota LPS. Untuk menjadi anggota bank wajib menyerahkan: 1) salinan anggaran dasar dan/atau akta pendirian bank; 2) salinan perizinan bank; 3) surat keterangan tingkat kesehatan bank yang dikeluarkan Bank Indonesia; dan 4) surat pernyataan dari direksi, komisaris dan pemegang saham pengendali yang memuat komitmen dan kesediaan mematuhi seluruh ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan LPS, kesediaan bertanggung jawab secara pribadi atas kelalaian dan/atau perbuatan yang melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian atau membahayakan kelangsungan usaha bank, kesediaan untuk melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan

apabila bank menjadi bank gagal dan diputuskan untuk diselamatkan atau dilikuidasi.

Selain itu, setiap bank peserta penjaminan diwajibkan pula untuk: 1) membayar kontribusi kepesertaan sebesar 0,1% (satu perseribu) dari modal sendiri (ekuitas) bank pada akhir tahun fiskal sebelumnya atau dari modal disetor bagi bank baru; 2) membayar premi penjaminan; 3) menyampaikan laporan secara berkala dalam format yang ditentukan; 4) memberikan data, informasi dan dokumen yang dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan penjaminan; dan 5) menempatkan bukti kepesertaan atau salinannya di dalam kantor bank atau tempat lainnya sehingga dapat diketahui dengan mudah oleh masyarakat.

#### e. Tugas dan Fungsi LPS

Fungsi LPS adalah menjamin simpanan nasabah penyimpan, dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. Dalam menjalankan fungsinya yang demikian itu LPS mempunyai tugas : (1) merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan; (2) melaksanakan penjaminan simpanan; (3) merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara sistem perbankan; (4) merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian bank gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan (5) melaksanakan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik.

Sedangkan kewenangan LPS dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya adalah: (1) menetapkan dan memungut premi penjaminan; (2) menetapkan dan memungut kontribusi pada saat bank pertama kali menjadi peserta; (3) melakukan pengelolaan kekayaan dan kewajiban LPS; (4) mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank sepanjang tidak melanggar kerahasiaan bank; (5) melakukan rekonsiliasi, verifikasi, dan/atau konfirmasi atas data; (6) menetapkan syarat, tata cara, dan ketentuan pembayaran klaim; (7) menunjuk, menguasai, dan/atau, menugaskan pihak lain untuk bertindak bagi kepentingan dan/atau atas nama LPS guna melaksanakan sebagian tugas tertentu; (8) melakukan penyuluhan kepada bank dan masyarakat tentang penjaminan simpanan; dan (9) menjatuhkan sanksi administratif.

Untuk menyelesaikan dan menangani bank gagal, LPS memiliki kewenangan yaitu: (1) mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS; (2) menguasai dan mengelola aset dan kewajiban bank gagal yang diselamatkan; (3) meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat bank gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan (4) menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.

Dalam hal penyelesaian dan penanganan bank gagal (*bank resolution*), sesuai dengan tugas dan wewenangnya maka LPS dapat melakukan penyelesaian bank gagal yang berdampak sistemik dan yang tidak berdampak sistemik setelah Lembaga Pengawas Perbankan (LPP) dan atau Komite Koordinasi menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS. Keputusan untuk melakukan penyelamatan bank gagal didasarkan pada perkiraan biaya yang dibutuhkan untuk penyelamatan meliputi penambahan modal sampai bank tersebut memenuhi ketentuan tingkat solvabilitas dan likuiditas. Namun apabila keputusan yang diambil adalah tidak menyelamatkan bank tersebut, maka LPS memperhitungkan biaya

pembayaran simpanan nasabah yang dijamin, biaya talangan gaji terutang, talangan pesangon pegawai, dan perkiraan penerimaan LPS dari penjualan aset bank yang dicabut izin usahanya tersebut.

Apabila dalam hal peninjauan ulang, pembatalan, pengakhiran, dan/atau perubahan kontrak oleh LPS tersebut menimbulkan kerugian bagi suatu pihak, maka pihak bersangkutan hanya dapat menuntut penggantian yang tidak melebihi nilai manfaat yang telah diperoleh dari kontrak dimaksud setelah terlebih dahulu dapat membuktikan secara nyata dan jelas kerugian yang dialaminya. Dalam hal ini, biaya penyelesaian perkara di pengadilan, yaitu biaya bantuan hukum kepada anggota Dewan Komisiner atau mantan anggota Dewan Komisiner, Kepala Eksekutif atau mantan Kepala Eksekutif, dan atau pegawai LPS atau mantan pegawai LPS dalam perkara tuntutan ganti rugi dimaksud, termasuk biaya perkara yang diputuskan oleh pengadilan, ditanggung oleh LPS.

UU LPS mengatur bahwa LPS wajib membayar klaim penjaminan kepada nasabah penyimpan dari bank yang dicabut izin usahanya. Setelah melakukan rekonsiliasi dan verifikasi LPS menentukan simpanan yang layak dibayar dan tidak layak dibayar. Simpanan nasabah tidak layak dibayar apabila: (1) data simpanan nasabah tidak tercatat pada bank; (2) nasabah penyimpan adalah pihak yang diuntungkan secara tidak wajar; dan (3) nasabah penyimpan merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat. Apabila nasabah penyimpan merasa dirugikan, maka nasabah dimaksud dapat mengajukan keberatan kepada LPS dengan dukungan bukti yang nyata dan jelas, atau melakukan upaya hukum melalui pengadilan.

Likuidasi bank gagal yang izin usahanya telah dicabut dapat dilakukan oleh LPS dan pemegang saham. Tindakan yang dilakukan LPS dalam melikuidasi bank gagal adalah : (1) melakukan semua kewenangan dalam hal penyelesaian dan penanganan bank gagal; (2) memberikan talangan untuk pembayaran gaji pegawai yang terutang dan talangan pesangon pegawai sebesar jumlah minimum pesangon sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan; (3) melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan aset bank sebelum proses likuidasi dimulai; dan (4) memutuskan pembubaran badan hukum bank, membentuk tim likuidasi, dan menyatakan status bank sebagai bank dalam likuidasi. Sedangkan likuidasi bank yang dicabut izin usahanya atas permintaan pemegang sahamnya sendiri dilakukan oleh pemegang saham yang bersangkutan. Dalam hal ini, LPS tidak membayar klaim penjaminan nasabah penyimpan dari bank yang dicabut izin usahanya atas permintaan pemegang saham.

Selanjutnya, kurator atau likuidator suatu bank yang dilikuidasi seringkali disarankan untuk tidak membayar simpanan suatu nasabah secara penuh, akan tetapi memotong (*set-off*) jumlah simpanan tersebut sebagai pembayaran kewajiban nasabah kepada bank. Apabila *set-off* tersebut dilakukan terhadap pinjaman yang telah jatuh tempo adalah tindakan yang tepat. Akan tetapi melakukan *set-off* terhadap pinjaman yang sedang berjalan tentunya dapat menghancurkan suatu kegiatan usaha yang berjalan baik karena kesulitan mendapatkan modal kerja pengganti dengan segera.

Dalam hal nasabah penyimpan pada saat yang bersamaan mempunyai kewajiban kepada bank, maka pembayaran klaim penjaminan dilakukan setelah kewajiban nasabah penyimpan kepada bank terlebih dahulu diperhitungkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam hubungan ini, ada dua hal yang harus dipertimbangkan sebelum melakukan *set-off*. Pertimbangan pertama adalah memberikan insentif kepada

debitur untuk membayar pinjamannya sekarang atau kemudian hari dan kepada nasabah penyimpan dan kreditur bank lainnya untuk tetap mempercayai sistem perbankan. Pertimbangan kedua adalah meminimalkan biaya bagi penjamin simpanan.

Apabila seorang nasabah penyimpan sekaligus juga debitur dari suatu bank yang dilikuidasi, simpanannya tersebut haruslah *diset-off* terhadap pinjamannya tetapi hanya apabila pinjamannya tersebut telah jatuh tempo atau bermasalah. Adalah tidak adil bagi nasabah penyimpan atau kreditur lainnya apabila debitur bermasalah khususnya debitur yang turut punya andil terhadap kebangkrutan bank tersebut menikmati manfaat jaminan dari penjamin simpanan. Dengan demikian simpanan nasabah tersebut haruslah *diset-off* terhadap pinjamannya yang bermasalah atau telah jatuh tempo tersebut. Sedangkan *set-off* bagi debitur dengan kolektibilitas pinjaman lancar berarti secara tidak adil menghilangkan modal kerja dan mengancam kesinambungan usahanya.

Masalah lain yang muncul dari *set-off* adalah pemberian hak prioritas kepada debitur atas kekayaan bank dalam likuidasi dibandingkan dengan nasabah penyimpan. Dengan melakukan *set-off* berarti debitur menerima dengan segera pembayaran 100 persen dari nilai simpanannya, sedangkan nasabah penyimpan lainnya harus antri untuk menerima sebagian (sebatas yang dijamin) dari simpanannya. Hal ini dapat menjadi praktek buruk dimana nasabah melakukan pinjaman besar beberapa waktu sebelum bank dicabut ijin usahanya. Dengan demikian nasabah tersebut akan menikmati jaminan secara penuh. Meskipun demikian, melakukan *set-off* pinjaman yang telah jatuh tempo dengan simpanan yang dijamin asuransi dapat mengurangi biaya bagi penjamin simpanan.

Mengenai *set-off*, UU LPS menetapkan, bahwa perjumpaan utang (*set-off/kompensasi*) hanya dapat dilakukan kepada kewajiban nasabah debitur yang telah jatuh tempo dan atau gagal bayar (*default/macet*). Misalnya si A memiliki simpanan sebesar Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan kewajiban sebesar Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah). Simpanan si A yang dijamin sebesar Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah), tetapi yang dapat dibayarkan kepadanya adalah Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) - Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) = Rp 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah).

#### f. Simpanan yang dijamin

LPS menetapkan bahwa simpanan adalah simpanan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Perbankan. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menetapkan bahwa:

Simpanan adalah dana yang dipercayakan oleh masyarakat kepada bank berdasarkan perjanjian penyimpanan dana dalam bentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan dan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.

Pasal 10 UU LPS menetapkan bahwa, LPS menjamin simpanan nasabah bank yang berbentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu. Dan Pasal 11 undang-undang tersebut menetapkan dengan tegas, bahwa nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada suatu bank paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Nilai simpanan yang dijamin ini dapat diubah apabila dipenuhi salah satu atau lebih kriteria : (1) terjadi penarikan dana perbankan dalam jumlah besar secara bersamaan; (2) terjadi inflasi yang cukup besar

dalam beberapa tahun; atau (3) jumlah nasabah yang dijamin seluruh simpanannya menjadi kurang dari 90% (sembilan puluh persen) dari jumlah nasabah penyimpan seluruh bank. Perubahan besaran nilai simpanan yang dijamin harus dikonsultasikan dengan DPR, dan hasil konsultasi dengan DPR ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 10 UU LPS menetapkan, bahwa transfer masuk dan transfer keluar serta inkaso tidak termasuk dalam lingkup yang dijamin karena bukan termasuk simpanan. Namun demikian, transfer keluar yang berasal dari simpanan nasabah dan belum keluar dari bank masih diperlakukan sebagai simpanan. Demikian pula dengan transfer masuk yang sudah diterima oleh bank untuk kepentingan seorang nasabah diperlakukan sebagai simpanan nasabah dimaksud walaupun bank belum membukukan ke dalam rekening nasabah yang bersangkutan. Meskipun dengan jaminan per nasabah, penyimpan dapat pula memecah simpanannya di beberapa bank namun demikian hal tersebut tidak memperbesar risiko yang dihadapi oleh satu bank.

Perhitungan simpanan yang dijamin berdasarkan Peraturan LPS Nomor 1/PLPS/2005 dapat diuraikan sebagai berikut. Misalkan, Ali mempunyai tabungan atas nama pribadi di Bank XYZ dengan saldo sebesar Rp 80 juta. Ali juga mempunyai rekening gabungan dengan Budi dan Cici dalam bentuk giro di Bank XYZ dengan saldo sebesar Rp 225 juta. Selain itu, Budi mempunyai rekening tabungan atas nama pribadi di Bank XYZ dengan saldo sebesar Rp 25 juta. Sedangkan Cici mempunyai satu rekening tabungan atas nama pribadi dengan saldo sebesar Rp 65 juta dan satu rekening tabungan untuk kepentingan anaknya yang masih kecil bernama Titi (*beneficiary*) dengan saldo sebesar Rp 45 juta.

Apabila Bank XYZ dicabut izin usahanya pada tahun 2008 dengan asumsi pada saat itu nilai simpanan yang dijamin per nasabah per bank paling tinggi Rp 100 juta, maka perhitungan nilai simpanan yang dijamin untuk masing-masing nasabah tersebut adalah sebagai berikut:

Nama Rekening	Saldo per Tanggal Pencabutan Izin	Pembagian Hak Simpanan		
		Ali	Budi	Cici
Ali	80	80	-	-
Ali, Budi & Cici	225	75	75	75
Budi	25	-	25	-
Cici	65	-	-	65
Cici qq Titi	45	-	-	45
Jumlah Simpanan	440	155	100	185
Jumlah Simpanan yang dijamin	345	100	100	145
Jumlah Simpanan Yang tidak dijamin	95	55	-	40

LPS akan membayar klaim penjaminan atas simpanan yang dijamin sebesar Rp 100 juta kepada Ali, sebesar Rp 100 juta kepada Budi, dan sebesar Rp 145 juta kepada Cici. Simpanan yang tidak dijamin sebesar Rp 95 juta akan diselesaikan melalui proses likuidasi Bank XYZ.

Dalam kaitannya dengan hal di atas, simpanan yang dimiliki oleh lembaga yang berfungsi sebagai pemegang "*trust*", seperti dana pensiun, mendapat pengaturan tersendiri. Simpanan yang dimiliki oleh institusi dana pensiun dapat dijamin sejumlah peserta dana pensiun yang dikelolanya. Dalam hubungan ini, Pasal 24 ayat (3) Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan menetapkan, bahwa dalam hal nasabah memiliki rekening yang dinyatakan secara tertulis diperuntukkan bagi kepentingan pihak lain (*beneficiary*), maka saldo rekening tersebut diperhitungkan sebagai saldo rekening pihak lain (*beneficiary*) yang bersangkutan.

Pembatasan jumlah yang dijamin cukup rendah agar nasabah yang memiliki simpanan dalam jumlah besar berusaha memiliki pengetahuan untuk mampu menilai kekuatan keuangan bank mereka. IMF menawarkan satu atau dua kali GDP per kapita sebagai perkiraan kasar (*rough rule of thumb*) sebagai pembatasan jumlah yang dijamin. Suatu survey yang dilakukan oleh IMF terhadap negara-negara yang menjalankan skim penjamin simpanan menunjukkan bahwa rata-rata jumlah yang dijamin adalah 3 kali GDP per kapita dengan jaminan tertinggi terdapat di Afrika dan terendah di Eropa. Sampai dengan tahun 1999 negara yang memberikan jaminan tertinggi adalah Oman yaitu 8,8 kali GDP per kapita. Namun demikian Chad yang didirikan pada tahun 1999 memberikan jaminan paling tinggi yaitu 14,5 kali GDP per kapita. Ratio penjamin paling rendah yaitu 0,1 % dari GDP per kapita diberikan oleh Macedonia.

Jumlah maksimal simpanan nasabah yang dijamin untuk Indonesia pada saat ini adalah Rp100.000.000,- (seratus juta rupiah). Dengan jumlah jaminan sebesar itu, maka tujuan utama pendirian lembaga penjamin simpanan yaitu untuk melindungi nasabah penyimpan kecil dapat dipenuhi. Diperkirakan dengan jumlah tersebut 90% nasabah penyimpan telah terlindungi. Nilai ini diperkirakan setara dengan 10 kali GNP per kapita sehingga dengan inflasi rata-rata 8-9% per tahun, maka diharapkan 10 tahun mendatang sudah setara dengan 3 kali PDB per kapita mendekati *rule of thumb* IMF yang 1-2 kali PDB per kapita atau rata-rata penjaminan internasional yang 3 kali PDB per kapita. Meskipun dari berbagai jawaban yang diberikan responden dalam penelitian yang dilakukan oleh Bank Indonesia dan Universitas Gajah Mada, memperlihatkan bahwa sebagian besar responden ( 86,45%) memilih bahwa maksimum jaminan yang dijamin sebaiknya tidak dibatasi. Hal ini tentunya harus dicermati karena dapat meningkatkan terjadinya *moral hazard*.

Dalam kaitannya dengan pembayaran simpanan, UU LPS dengan tegas menetapkan bahwa apabila data simpanan nasabah tidak tercatat pada bank maka LPS tidak akan membayar klaim atas simpanan tersebut. Nasabah yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan kepada LPS atau pengadilan. Dalam hal LPS menerima keberatan nasabah maka LPS hanya membayar simpanan nasabah tersebut sesuai dengan penjaminan berikut bunga yang wajar.

Kejelasan tentang jenis simpanan yang dijamin akan memudahkan pembayaran klaim yang dilakukan oleh LPS. Di samping itu, kejelasan definisi ini juga akan memudahkan

lembaga penjamin simpanan menghitung premi yang harus dibayar anggota. Jenis-jenis simpanan yang dijamin oleh lembaga penjamin simpanan dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Semua jenis simpanan termasuk giro, deposito dan tabungan dalam mata uang rupiah;
- 2) Pokok dan bunga. Bunga yang dijamin dihitung berdasarkan yang tercatat pada pembukuan pada tanggal dilakukannya penutupan bank. Nasabah penyimpan pada bank bermasalah biasanya menerima bunga yang lebih tinggi oleh karena itu LPS menetapkan maksimal suku bunga yang termasuk dalam program penjaminan.
- 3) Simpanan dalam valuta asing. Hal tersebut untuk menghindari terjadinya *capital flight* atau *flight to quality*. Namun demikian, dengan menjamin simpanan dalam valuta asing, lembaga penjamin simpanan akan menghadapi risiko nilai tukar. Untuk itu dapat ditentukan bahwa pembayaran klaim dilakukan dalam mata uang rupiah berdasarkan nilai tukar pada saat bank diserahkan kepada lembaga penjamin simpanan.

Untuk memberikan waktu pada industri perbankan dan masyarakat ditetapkan masa peralihan dari blanket guarantee menjadi jaminan terbatas yang dilaksanakan oleh LPS sebagai berikut:

- a. selama 6 bulan sejak berlaku UU LPS seluruh nilai simpanan dijamin.
- b. 6 bulan berikutnya jumlah yang dijamin paling tinggi Rp. 5 milyar
- c. 6 bulan berikutnya jumlah maksimal yang dijamin Rp. 1 milyar dan
- d. setelah 18 bulan berlakunya UULPS maksimal yang dijamin adalah Rp 100 juta. (Mulai 22 Maret 2007)

#### g. Sistem Premi LPS

Terdapat dua cara dalam menetapkan premi tersebut yaitu sistem *flat rate* dan sistem *risk-based premium*. Sistem *flat-rate* dipercaya dapat menimbulkan insentif bagi bank untuk meningkatkan risiko dalam portofolio mereka. Pelaku pasar normalnya dihadapkan pada *risk-return trade-off*; keuntungan yang besar hanya dapat diperoleh dari risiko yang tinggi.<sup>14</sup>

Oleh sebab itu banyak negara yang beralih dari sistem *flat-rate* ke sistem *risk based premium*. Pada tahun 1995 hanya dua negara yang menerapkan sistem ini, pada tahun 1999 sepertiga dari 72 negara beralih ke sistem *risk based premium*. Penetapan premi berdasarkan risiko ini didasarkan pada teori premi *variable* yang dipinjam dari teori tradisional *moral hazard* yang mengajarkan bahwa *moral hazard* dapat diatasi dengan menetapkan harga premi yang berbeda bagi masing-masing nasabah tergantung dari risiko yang dihadapi oleh nasabah tersebut.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> FDIC, "A Study of the Desirability and Feasibility of a Risk-Based Deposit Insurance Premium System A Report pursuant to Section 220(b)(1) of the Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989," submitted to the United States Congress by the FDIC, (December 1990), hal. 5.

<sup>15</sup> R. Mark Williamson, "Regulatory Theory and Deposit Insurance Reform," *Cleveland State Law Review*, (1994), hal. 114.

Masalah mendasar dari penerapan *risk-based premium* adalah bagaimana cara yang tepat dalam menentukan risiko yang sedang dihadapi oleh suatu bank. Untuk itu terdapat dua sistem yang dapat dipergunakan yaitu sistem yang menggunakan informasi pasar dan sistem yang menggunakan informasi nonpasar. Secara ideal pemecahannya adalah dengan menetapkan premi asuransi yang merefleksikan perbedaan-perbedaan yang terdapat antar bank dalam perkiraan biaya yang mereka hadapi. Biaya tersebut antara lain: biaya dalam menyelesaikan kebangkrutan bank, biaya pengawasan, biaya monitoring dan biaya auditing, dan biaya pihak ketiga yang ditanggung oleh lembaga lain diluar lembaga penjamin simpanan. Untuk itu lembaga penjamin simpanan harus memiliki informasi secara jelas tentang jenis risiko yang dihadapi oleh bank.<sup>16</sup>

Secara konseptual, keuntungan memanfaatkan informasi pasar adalah karena informasi tersebut mewakili penilaian dari sejumlah individu yang memiliki taruhan keuangan dalam melakukan penilaian secara benar risiko suatu bank. Namun demikian mendasarkan premi asuransi pada informasi pasar menimbulkan pertanyaan mengenai kualitas informasi pasar yang dapat diperoleh dan apakah skim berdasarkan pasar tersebut mengarah kepada penetapan harga yang akurat. Masalahnya adalah pendekatan ini memiliki suatu bentuk masalah informasi, misalnya mendasarkan penetapan premi berdasarkan suku bunga yang dibayar oleh simpanan yang tidak diasuransikan membutuhkan pasar yang sudah berkembang baik untuk bank besar maupun bank kecil.

Apabila informasi pasar tidak digunakan dalam menentukan besarnya premi asuransi, maka penentuan premi tersebut harus ditentukan secara administratif, baik eksplisit maupun implisit. Pertanyaan yang muncul adalah seberapa percaya masyarakat terhadap keakuratan risiko yang ditentukan oleh regulator. Memperoleh ukuran risiko suatu bank dengan benar secara *ex ante* mungkin lebih sulit. Secara *ex ante*, pihak yang diasuransikan hampir selalu memiliki informasi yang lebih baik tentang potensi risiko yang dihadapinya dibandingkan dengan pihak yang menjamin (*insurer*). Dalam hal bank, menilai risiko keuangan dari suatu pinjaman adalah fungsi utama dari bank. Dengan demikian secara *ex ante* jurang informasi antara pihak yang dijamin dengan penjamin menjadi semakin besar. Banyak analisis menyimpulkan bahwa sistem *risk-based premium* yang dapat berjalan baik adalah sistem yang menggunakan ukuran risiko secara *ex-post*.

Penggunaan metode *ex-post* yaitu dengan menggunakan besarnya jumlah kredit bermasalah harus dilakukan secara berhati-hati. Diperlukan keseimbangan antara keinginan mengenakan denda untuk mencegah pengambilan risiko berlebihan dengan denda yang terlalu besar sehingga memperparah kondisi bank. Secara realistik, penggunaan sistem *ex-post* dalam menentukan risiko memiliki hambatan tentang besarnya denda yang dikenakan terhadap bank yang berisiko tinggi. Apabila risiko dapat dideteksi sebelum kinerja bank memburuk, denda yang secara relatif besar dapat dikenakan tanpa mengancam kondisinya. Namun demikian, denda yang besar terhadap bank yang sudah parah tentunya dapat mengakibatkan kebangkrutan bank tersebut.

Jalan keluar yang dapat ditempuh mengatasi hal ini adalah dengan tidak mengenakan denda maksimal pada bank yang berisiko tinggi pada saat bank tersebut dalam kondisi keuangan yang parah, tetapi sebagian dari denda tersebut dikenakan setelah kondisi bank membaik. Selama periode dimana bank diklasifikasikan sebagai

---

<sup>16</sup> FDIC, *Deposit Insurance For The Nineties: Meeting The Challenge* (Draft), A Staff Study, (Washington DC, 1989), hal. 78.

berisiko tinggi tetapi masih solven, denda yang lebih ringan dapat dikenakan dan tindakan pengawasan yang ketat dilakukan untuk mengurangi profil risiko bank.<sup>17</sup>

Metode lain yang dapat ditempuh dalam menetapkan premi yang harus dibayar bank peserta lembaga penjamin simpanan adalah berdasarkan teori *market-base portfolio monitoring*. Teori ini menjelaskan bahwa pasar sekuritas secara efisien dapat melakukan evaluasi terhadap tingkat risiko portofolio bank. Teori ini mensyaratkan semua bank yang melampaui ukuran tertentu, menerbitkan surat utang jangka panjang yang diperdagangkan di pasar. Lembaga penjamin simpanan kemudian melakukan ekstrapolasi tingkat risiko portofolio bank tersebut dan portofolio yang terkait dengan premi lembaga penjamin simpanan berdasarkan harga pasar dimana surat utang bank tersebut diperdagangkan. Bagi bank kecil preminya dapat ditetapkan dengan membandingkan-nya dengan premi bank yang diwajibkan menerbitkan surat utang tersebut. Kelemahan teori ini adalah industri perbankan menjadi terbagi antara bank besar, yaitu bank yang diwajibkan mengeluarkan surat utang, dan bank kecil.<sup>18</sup>

Para ahli menyarankan agar sistem penilaian tingkat kesehatan yang dipergunakan oleh pengawas bank yaitu sistem CAMEL dapat digunakan dalam mengukur risiko yang dihadapi bank. Pengawas bank menggunakan CAMEL dalam menilai kualitas modal (*capital*), aset (*asset quality*), manajemen (*management*), pendapatan (*earnings*) dan likuiditas (*liquidity*). Sistem pengawasan berdasarkan risiko (*risk-based supervision*) sebagai penyempurnaan sistem CAMEL yang mulai diterapkan oleh Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan bank, kiranya dapat membantu mekanisme penetapan premi asuransi simpanan. Sistem pengawasan ini dibentuk mengingat semakin beragamnya produk yang ditawarkan bank. Produk yang ditawarkan tersebut tidak siap ditangkap dalam faktor-faktor yang dinilai melalui sistem CAMEL. Berdasarkan *risk-base supervision* risiko yang dinilai diperluas yang meliputi faktor modal (*capital*), kualitas aset (*asset qualities*), risiko pasar (*market risk*), pendapatan (*earnings*), kewajiban (*liabilities*), bisnis (*business*), pengendalian intern (*control*), organisasi (*organization*) dan manajemen (*management*) biasa disingkat dengan CAMELB & COM).<sup>19</sup> Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bank Indonesia dan UGM, 83,10% responden setuju dengan sistem pengenaan premi berdasarkan risiko. Namun demikian, sistem premi berdasarkan risiko hanya dapat diimplementasikan apabila sistem pengawasan dan laporan yang disusun bank telah dapat dipercaya. Sebelum hal tersebut dapat dicapai sebaiknya sistem *flat-rate* yang diterapkan. Hal ini untuk menghindarkan terjadinya ketidakadilan dalam menetapkan premi yang disebabkan karena masih lemahnya sistem penilaian risiko yang dilakukan. Berdasarkan pertimbangan tersebut sistem premi yang diterapkan oleh LPS adalah sistem flat rate. Pasal 13 UU LPS menetapkan premi sebesar 0,1% (satu perseribu) dari rata-rata saldo bulanan total simpanan dalam setiap periode. Sistem Flat rate ini dapat diubah menjadi berdasarkan risiko setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

UU LPS menetapkan bahwa premi penjaminan dibayarkan dua kali dan setahun, yaitu sebesar 0,1% (satu perseribu) dari rata-rata saldo bulanan total simpanan dalam setiap periode. Premi penjaminan dapat ditambah atau dikurangi sesuai dengan realisasi rata-rata saldo bulanan total simpanan pada periode yang bersangkutan. Dengan

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 35.

<sup>18</sup> R. Mark Williamson, *Op.cit*, hal.358.

<sup>19</sup> Bank Indonesia, Direktorat Pengembangan dan Pengaturan, "Pendekatan Pengawasan Bank Berdasarkan Risiko" (*Draft*), tanpa bulan dan tahun.

demikian tingkat premi antar bank bisa berbeda berdasarkan skala risiko kegagalan bank. Dalam hal ini, meskipun penghitungan premi dilakukan sendiri oleh bank, akan tetapi LPS berwenang melakukan verifikasi atas perhitungan premi bank tersebut.

Selanjutnya UU LPS menetapkan : (1) cara penetapan premi dapat diubah sehingga tingkat premi menjadi berbeda antara satu bank dan bank yang lain berdasarkan skala risiko kegagalan bank; (2) dalam hal tingkat premi ditetapkan berbeda antara satu bank dan bank yang lain, perbedaan tingkat premi yang terendah dan yang tertinggi tidak melebihi 0,5% (lima perseribu); (3) perubahan cara penetapan premi dan tingkat premi berdasarkan skala risiko kegagalan bank tersebut dikonsultasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat; dan (4) hasil konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Berikut ini dapat diberikan contoh perhitungan premi penjaminan berdasarkan Peraturan LPS Nomor 1/PLPS/2005.

Periode Kedua Tahun 2005	Saldo Simpanan (Juta Rp)	Periode Pertama Tahun 2006	Saldo Simpanan (Juta Rp)
Juli	12,000.00	Januari	13,000.00
Agustus	11,000.00	Februari	14,000.00
September	13,000.00	Maret	15,000.00
Oktober	10,000.00	April	15,000.00
November	14,000.00	Mei	13,000.00
Desember	12,000.00	Juni	14,000.00
Rata - rata	12,000.00	Rata - rata	14,000.00

Bank XYZ mempunyai saldo simpanan bulanan pada periode 1 Juli 2005 sampai dengan 30 Juni 2006 dalam bentuk tabel sebagai berikut.

Keterangan :

1. Premi di awal periode 1 Januari 2006 sampai dengan 30 Juni 2006 yang harus dibayar Bank XYZ adalah sebesar Rp 12 juta dengan perhitungan sebagai berikut :

$$= 0,1\% \times \text{rata-rata saldo bulanan periode sebelumnya}$$

$$= 0,1\% \times \text{Rp } 12.000 \text{ juta}$$

$$= \text{Rp } 12 \text{ juta}$$

Pembayaran premi tersebut harus dilakukan paling lambat tanggal 31 Januari 2006.

2. Pada akhir periode 1 Januari 2006 sampai dengan 30 Juni 2006, jumlah premi yang telah dibayarkan tersebut disesuaikan dengan premi yang dihitung berdasarkan realisasi rata-rata saldo bulanan periode yang bersangkutan. Premi yang seharusnya menjadi beban Bank XYZ untuk periode 1 Januari 2006 sampai dengan 30 Juni 2006 adalah sebesar Rp 14 juta dengan perhitungan sebagai berikut :

$$= 0,1\% \times \text{rata-rata saldo bulanan periode yang bersangkutan}$$

$$= 0,1\% \times \text{Rp } 14.000 \text{ juta}$$

= Rp 14 juta

3. Bank XYZ mempunyai kekuarangan pembayaran premi periode 1 Januari 2006 sampai dengan 30 Juni 2006 sebesar Rp 2 juta [Rp 14 juta - Rp 12 juta] yang akan diperhitungkan dalam pebayaran premi periode berikutnya.

4. Premi di awal periode 1 Juli 2006 sampai dengan 31 Desember 2006 yang harus dibayar Bank XYZ adalah sebesar Rp 14 juta dengan perhitungan sebagai berikut :

$$= 0,1\% \times \text{rata-rata saldo bulanan periode yang bersangkutan}$$

$$= 0,1\% \times \text{Rp } 14.000 \text{ juta}$$

= Rp 14 juta

Setelah ditambah dengan kekurangan premi periode sebelumnya sebesar Rp 2 juta, Bank XYZ harus membayar premi sebesar Rp 16 juta [Rp 14 juta + Rp 2 juta] paling lambat pada tanggal 31 Juli 2006.

#### h. LPS Sebagai Likuidator

Apabila LPS memutuskan untuk tidak menyelamatkan bank gagal, maka LPS akan memberitahukan BI agar mencabut ijin usaha bank tersebut. Selanjutnya terhitung sejak ijin usaha bank dicabut, LPS mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS dalam rangka likuidasi bank. Konsekwensi atas pengambilalihan hak dan wewenang RUPS tersebut, LPS segera memutuskan hal-hal sebagai berikut:

- a. pembubaran badan hukum bank;
- b. pembentukan tim likuidasi;
- c. penetapan status bank sebagai "bank dalam likuidasi"; dan
- d. penonaktifan seluruh direksi dan komisaris.

Setelah terbentuknya Tim Likuidasi seluruh tanggung jawab dan kepengurusan Bank Dalam Likuidasi dilaksanakan oleh Tim Likuidasi. Oleh karena itu direksi dan komisaris bank menjadi non aktif kecuali untuk menyelesaikan kewajiban, terkait dengan itu tidak diperkenankan mengundurkan diri sebelum likuidasi bank selesai, kecuali disetujui oleh LPS. Direksi dan komisaris non aktif tidak berhak menerima penghasilan dalam bentuk apapun dari Bank Dalam Likuidasi.

Salah satu kekurangan LPS adalah tidak diatur nya mengenai kewenangan menangani bank yang dilikuidasi atas keinginan pemegang saham self liquidation). Sedangkan peraturan yang mengatur tentang likuidasi atas keinginan pemegang saham yaitu Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank telah dicabut dengan keluarnya UU No.24 Tahun 2004 tentang LPS. Dengan demikian terjadi kekosongan hukum dalam penyelesaian likuidasi bank atas keinginan pemegang saham.

Disamping bertugas sebagai likuidator, LPS juga memainkan peran penting dalam penyelamatan bank yang dinyatakan sebagai bank gagal oleh pengawasan bank

yakni Bank Indonesia (BI). Bila suatu bank non sistemik telah dinyatakan sebagai bank gagal oleh BI, maka LPS akan melakukan penilaian untuk menetapkan apakah bank gagal tersebut dilikuidasi atau diselamatkan. Suatu bank yang tidak berdampak sistemik akan diselamatkan oleh LPS apabila biaya penyelamatan secara signifikan lebih rendah dari perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan dan bila diselamatkan bank masih menunjukkan prospek usaha yang baik. Upaya penyelamatan dapat mengikutsertakan pemegang saham lama maupun tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama.

Untuk bank gagal yang berdampak sistemik dilakukan upaya penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama (*open bank assistance*) atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama. Untuk dapat mengikutsertakan pemegang saham dalam penyelamatan bank berdampak sistemik, pemegang saham bank harus menyetor modal paling sedikit 20% dari perkiraan biaya penyelamatan. Penentuan apakah suatu bank adalah bank sistemik dilakukan oleh Komite Koordinasi yang terdiri dari Bank Indonesia, Menteri Keuangan dan LPS.

Apabila LPS menetapkan untuk melakukan penyelamatan maka pemegang saham dan pengurus bank melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak, kepemilikan, kepengurusan dan/atau kepentingan lain pada bank dimaksud serta tidak dapat menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS apabila proses penyelamatan tidak berhasil sepanjang proses penyelamatan tersebut telah dilakukan sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

LPS diwajibkan untuk menjual seluruh saham bank yang diselamatkannya paling lama tiga tahun sejak dimulainya upaya penyelamatan bank gagal. Batas waktu ini dapat diperpanjang bila diperlukan.

## E. Penutup

Terdapat dua perbedaan mendasar antara jaminan yang diberikan oleh program *blanket guarantee* dan jaminan yang diberikan LPS. *Pertama*, dalam hal cakupan. *Kedua*, besarnya jumlah yang dijamin. *Blanket guarantee* menjamin hampir seluruh kewajiban bank dengan jumlah jaminan tanpa batas (*the sky is the limits*). Sedangkan jaminan yang diberikan LPS hanya mencakup simpanan masyarakat pada bank (deposan) dengan jumlah tertentu yaitu maksimal sampai jumlah Rp.100 juta.

Secara teoretis LPS yang menggantikan *blanket guarantee* adalah salah satu komponen *financial safety net*. *Financial safety net* umumnya terdiri dari peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*), pengawasan, *lender of last resort*, dan lembaga penjamin simpanan. Kehadiran LPS dimaksudkan untuk meningkatkan kepercayaan nasabah terhadap industri perbankan dan bertujuan untuk: *Pertama*, menurunkan kemungkinan terjadinya *rush*; *Kedua*, melindungi nasabah penyimpan kecil yang secara sosial dan politik tidak dapat menanggung beban akibat kebangkrutan bank; dan *Ketiga*, menyediakan jalan agar biaya sosial dan politik akibat kebangkrutan bank dapat diminimalkan.

Satu hal penting yang harus diperhatikan adalah LPS bukan "panacea". Sistem ini juga memiliki kelemahannya sendiri. Untuk itu, sistem ini harus didampingi dengan tiga pilar yaitu: pengawasan, *internal governance* dan disiplin pasar. Pengawasan yang dilakukan oleh bank sentral harus dilengkapi dengan disiplin internal dari perbankan dan disiplin eksternal (pasar). Tanpa disiplin tersebut, pengawasan tidak akan mampu berpacu dengan kecepatan liberalisasi, globalisasi dan kemajuan teknologi pada

instrumen keuangan. Dengan melibatkan *internal governance*, berarti perbankan sendiri harus merupakan tempat terbaik dalam mengatur dan memelihara praktik manajemen yang sehat.

Sedangkan kehadiran disiplin pasar diperlukan, karena tanpa pasar yang kompetitif dan dan *punitive* atas kegagalan bersaing di pasar maka tidak cukup insentif bagi pemilik bank, pengurus dan nasabah untuk melakukan keputusan keuangan yang tepat. Disiplin pasar memerlukan iklim keterbukaan yang kondusif. Untuk itu dilakukan kaji ulang ketentuan tentang keterbukaan yang berlaku bagi perbankan. Hanya dengan kelengkapan demikianlah kelemahan yang ada dalam sistem LPS dapat diminimalkan.

ooOoo